

Drach, A. and Feiertag, O. (2018) Le sens de la mondialisation: surveillance bancaire et globalisation financière du XXe au XXIe siècle [The meaning of globalisation: banking regulation and financial globalisation from the 20th to the 21st century]. *Monde(s). Histoire, Espaces, Relations*, 13, pp. 133-154.

This is the author's final accepted version.

There may be differences between this version and the published version. You are advised to consult the publisher's version if you wish to cite from it.

<http://eprints.gla.ac.uk/162640/>

Deposited on: 12 September 2018

Enlighten – Research publications by members of the University of Glasgow  
<http://eprints.gla.ac.uk>

## **Le sens de la mondialisation :**

### **Surveillance bancaire et globalisation financière du XX<sup>e</sup> au XXI<sup>e</sup> siècle**

Alexis Drach

Olivier Feiertag

#### **Résumé**

La surveillance des banques est généralement présentée comme un accident de l'histoire. Elle s'expliquerait par les guerres ou les crises économiques. L'histoire globale de la surveillance des banques par les États s'inscrit, au contraire, dans le temps long, du XX<sup>e</sup> au XXI<sup>e</sup> siècle. Mais ses modalités et ses objectifs changent comme l'indique le passage du contrôle à la supervision bancaire. Cette évolution traduit, en dernière analyse, les évolutions de la mondialisation, processus de longue durée qui oppose de manière dialectique les dynamiques du marché global aux régulations des États-nations.

#### **Abstract**

The Meaning of Globalisation: Banking Regulation and Financial Globalisation from the 20<sup>st</sup> to the 21<sup>st</sup> century

Banking regulation is generally presented as an accident in history. It could be explained by wars or economic crises. The overall history of the supervision of banks by States is, on the contrary, a long term process, from the 20<sup>th</sup> to the 21<sup>st</sup> century. But its terms and objectives change as indicated by the shift from control to banking supervision. This evolution reflects, finally, the evolutions of globalization, a long-term process that dialectically contrasts the dynamics of the global market with the regulations of nation-states.

La surveillance des banques est au premier plan de l'actualité mondiale depuis le déclenchement de la crise des crédits *subprime* à l'été 2007. Les accords de Bâle III en 2010, tout comme l'institution de l'Union bancaire à l'échelle de la zone euro en 2014 illustrent pleinement sur le plan technique cette préoccupation. Mais elle est également présente, de manière plus diffuse, dans bien des têtes : les banques doivent être surveillées car la finance, de l'affaire Kerviel aux révélations de SwissLeaks, apparaît largement dans l'imaginaire

collectif comme « l'ennemi » de la société dont il est par conséquent vital de contrôler étroitement les activités<sup>1</sup>. Pourquoi ?

L'historiographie bancaire en France a très tôt relevé cette « allergie » des Français et de bien d'autres peuples, à la banque<sup>2</sup>. Flaubert n'écrivait-il pas dès 1850 dans son *Dictionnaire des idées reçues* : « Banquiers. Tous riches, Arabes, loup-cerviers »<sup>3</sup>. L'explication du complexe bancaire français aurait renvoyé à plusieurs traits de la psychologie collective des Français ou d'autres nations culturellement proches, comme l'Italie ou l'Espagne : la ruralité, d'abord, longtemps prédominante, le catholicisme ensuite et sa condamnation persistante du prêt à intérêt, son individualisme libéral, en dernière analyse, rétif à se mettre sous la coupe d'un intermédiaire financier qui pouvait faire qu'on n'était plus vraiment maître chez soi<sup>4</sup>.

Ce modèle explicatif est peut-être encore valable, à la rigueur, pour le milieu du XX<sup>e</sup> siècle, à l'orée de la grande transformation que vont partout dans le monde entraîner « les années 1968 ». Mais quelle est sa pertinence pour rendre compte de l'actualité de la surveillance des banques au début du XXI<sup>e</sup> siècle ? D'autant que le besoin de contrôle des banques n'émane pas seulement des pays demeurés longtemps plus ruraux et catholiques que les autres. Les sociétés urbaines et majoritairement attachées à « l'éthique du protestantisme », les Etats-Unis en tête, font montre de la même préoccupation. Dans les pays dits émergent aussi, comme au Maroc ou au Brésil, la question de la supervision bancaire est au cœur d'une politique économique visant à faire des banques les leviers de l'émergence, notamment en élevant rapidement le taux d'inclusion financière, tout en évitant que le secteur bancaire ne se fasse, de par ses multiples connections avec le marché de l'argent international, le Cheval de Troie des fluctuations de l'économie mondiale<sup>5</sup>.

Il ne fait donc pas de doute que la question de la surveillance bancaire se pose de nos jours à l'échelle globale. Plusieurs travaux récents explorent et confirment cette piste<sup>6</sup> : les modalités de la surveillance des banques évoluent fortement du XX<sup>e</sup> au XXI<sup>e</sup> siècle. Elles passent du contrôle à la supervision. Le changement de terminologie n'est pas anodin. Il traduit une mutation beaucoup plus profonde dans les formes de la mondialisation. La question de la surveillance des banques, loin de n'être qu'une question technique ou relevant de ce qu'on appelait naguère la psychologie collective des peuples<sup>7</sup>, offre ainsi une vue en coupe sur la nature même de ce processus de changement historique qu'on appelle maintenant communément la mondialisation, notion aujourd'hui au cœur des sciences humaines et en

---

<sup>1</sup> Discours de campagne de François Hollande prononcé au Bourget le 22 janvier 2012.

<sup>2</sup> Jean Bouvier, *Un siècle de banque française*, Paris, Hachette, 1973, p. 17.

<sup>3</sup> Gustave Flaubert, *Œuvres complètes*, Paris, Éd. du seuil, 1964, t. 2, p. 304.

<sup>4</sup> Alya Aglan, Olivier Feiertag et Yannick Marec (dir.), *Les Français et l'argent*, Rennes, PUR, 2009.

<sup>5</sup> Olivier Feiertag, *Bank al-Maghrib, the Emergence of the Central Bank of Morocco from the 20th to the 21st Century*, Paris/Rabat, Le Cherche midi, 2016.

<sup>6</sup> Parmi les nombreuses thèses récemment soutenues et consacrées à l'histoire de la supervision bancaire, on citera seulement ici celles qui traitent pleinement de cette thématique : Eduardo Altamura, *European Banks and the Rise of International Finance: The Post-Bretton Woods Era*, Routledge, London and New York, 2017.; Alexis Drach, *Liberté surveillée : Supervision bancaire et globalisation financière au Comité de Bâle, 1974-1988*, Thèse de doctorat en histoire sous la direction de Youssef Cassis, Institut Universitaire Européen, 2016.

<sup>7</sup> Cf. Geneviève Vermès, « Quelques étapes de la psychologie collective des peuples (de la fin du XIX<sup>e</sup> siècle aux années 1950). Esquisse pour une histoire de la psychologie interculturelle », *L'homme et la société*, vol. 167-169/1, 2008, p. 149-161. Nous remercions le rapporteur anonyme de notre article de nous avoir fourni cette importante référence.

passé de devenir un concept explicatif aussi totalisant que celui de révolution industrielle a pu l'être au XIX<sup>e</sup> et XX<sup>e</sup> siècle. Dans cette optique, notre hypothèse est que l'histoire de la surveillance des banques, partie prenante à la fois des logiques souveraines des États et des dynamiques globales du marché, peut contribuer à préciser le sens possible de la mondialisation.

Nous tenterons ici de répondre, au moins partiellement, à ces questions en analysant dans un premier temps les liens multiples qui rattachent l'industrie bancaire et financière à la mondialisation. Nous nous efforcerons ensuite d'historiciser la surveillance des banques de manière à traiter enfin de deux moments spécifiques : le bref XX<sup>e</sup> siècle qui voit l'invention du contrôle des banques d'une guerre mondiale à l'autre ; puis le tournant de la supervision bancaire à compter des années 1970-80 qui correspond aussi à un tournant possible de la mondialisation. Nous essaierons en conclusion de dire en quoi l'histoire de la surveillance des banques peut contribuer à préciser le sens de la mondialisation du XX<sup>e</sup> au XXI<sup>e</sup> siècle.

### **Banque, finance et mondialisation**

L'idée selon laquelle il faut surveiller les banques est inséparable de la notion de mondialisation. Le phénomène, compris à ce stade comme la simple tendance à l'augmentation des flux marchands à la surface du globe, tel qu'il se laisse identifier pour la première fois dans les années 1990, est essentiellement financier. Dans cette optique, les banques sont perçues comme les agents les plus actifs de la formation d'un marché de l'argent mondial, à l'échelle de la « planète finance »<sup>8</sup>. La circulation de l'argent à la surface du globe, « comme si le monde était plat », aboutit à homogénéiser « l'espace de la finance », plus sûrement que tout autre bien<sup>9</sup>. Ni la circulation des travailleurs migrants, ni celle des marchandises n'ont cette capacité à niveler le terrain d'action (*playing field*) et à se dilater à l'échelle de la totalité de la planète, qui caractérise au premier chef les mouvements de capitaux. Il ne fait donc guère de doute que la mondialisation est d'abord financière et que les banques en sont les agents les plus actifs.

Cette évolution peut être analysée de deux manières. L'explication qui vient immédiatement à l'esprit renvoie à la tendance continue à la dématérialisation des instruments monétaires. Tout mouvement de capital d'une place à l'autre peut dans la très grande majorité des cas se régler par un simple « jeu d'écriture » par lequel le tiré s'engage à payer au tireur sa dette à échéance à un taux fixé d'avance et aboutissant à compenser par débit et crédit le solde de leurs comptes bancaires respectifs. Cette fluidité de la monnaie dite « de banque » constitue son avantage comparatif principal. Ni la monnaie métallique, ni même la monnaie fiduciaire — c'est-à-dire le billet —, ne peuvent rivaliser avec la monnaie scripturale, notamment en ce qui concerne les coûts de transaction qui se ramènent au coût de transport d'une simple information sur la base des réseaux de télécommunication existants. C'est la raison pour laquelle la part de la monnaie de banque dans le total de la masse monétaire dépasse de nos jours les 90% dans tous les pays développés. La disparition à brève échéance du billet de banque, relique barbare, y est d'ailleurs programmée.

---

<sup>8</sup> Laurent Carroué, *La planète financière : capital, pouvoirs, espace et territoires*, Paris, A. Colin, 2015.

<sup>9</sup> Theodore Levitt, « The Globalization of Markets », *Harvard Business Review*, mai-juin 1983, p.92-102.

L'autre explication de la relation associant l'industrie bancaire à la mondialisation est plus complexe et moins mécanique. Elle tient au rapport particulier que les banques entretiennent vis-à-vis de l'espace financier et que Jean Labasse, lui même géographe et banquier de profession, avait très bien analysé<sup>10</sup> : le taux de marge d'une entreprise bancaire dépend étroitement de sa capacité à *mailler* son rayon d'action, c'est-à-dire son territoire bancaire. Cette contrainte de terrain a d'abord été atténuée par le modèle de la banque de dépôt à succursales multiples. C'est l'étape décisive de la révolution bancaire de la seconde moitié du XIXe siècle. L'apogée de l'expansion coloniale des États européens au début du XXe siècle — notre « première mondialisation » (Suzanne Berger)<sup>11</sup> — remet cependant radicalement en cause l'échelle du marché national de l'argent mais selon une dynamique qui demeure toutefois plus *internationale* que véritablement globale. Le processus de globalisation financière qui s'enclenche avec l'émergence du marché des euro-dollars à la fin des années 1950 achève pourtant de poser sur de nouvelles bases la question du territoire bancaire. La croissance exponentielle des marchés off shore que sont à Londres, Paris ou Milan les marchés des euro-dollars bouleverse radicalement le modèle économique des banques et la question de la surveillance des banques<sup>12</sup>.

Avec les années 1970 et 1980 se crée en outre une symbiose entre le secteur financier et le développement sans précédent des nouvelles technologies de l'information et de la communication. Les banques sont sans conteste les usagers principaux des autoroutes de l'information comme on commence à dire au début des années 1990<sup>13</sup>. Le système SWIFT, par exemple, fondé au début des années 1970, connecte aujourd'hui quelques 10 000 institutions financières dans le monde grâce à une architecture technologique sophistiquée et fortement sécurisée<sup>14</sup>. Les grandes places financières internationales comportent aujourd'hui tous les outils de communication numériques les plus performants, confrontant en temps réel les fluctuations de leur cotation en continu. Le rôle du changement technologique, et notamment du développement de l'informatique, est d'autant plus important qu'il alimente l'innovation financière depuis les années 1980, et que les activités bancaires se rapprochent alors des activités boursières elles aussi fortement transfrontalières. Les réseaux mondiaux de communication sont une composante majeure de la « globalité » de la planète financière, et constituent du même coup un défi renouvelé pour les autorités monétaires nationales.

Pour autant, la dynamique historique forte qui relie, de manière privilégiée, les banques et le monde de la finance à la mondialisation ne relève pas seulement du temps présent. Elle est déjà à l'œuvre au début du XXe siècle, quand disparaissent les dernières taches blanches sur les cartes du globe terrestre et que s'achève le réseau télégraphique mondial<sup>15</sup>. L'histoire de la surveillance des banques en longue durée le confirme.

<sup>10</sup> Jean Labasse, *L'espace financier*, Paris, A. Colin, 1975.

<sup>11</sup> Suzanne Berger, *Notre première mondialisation. Leçons d'un échec oublié*, Paris, Le Seuil, 2003.

<sup>12</sup> Edoardo Altamura, *European Banks and the Rise of International Finance: The Post-Bretton Woods Era*, Routledge, London and New York, 2017 ; Alexis Drach, *Liberté surveillée : supervision bancaire et globalisation financière au Comité de Bâle, 1974-1988*, Thèse de doctorat en histoire sous la direction de Youssef Cassis, Institut Universitaire Européen, 2016.

<sup>13</sup> Cf. Robert Reich, *The Work of Nations*, Alfred A. Knopf Inc., New York, 1991, publié en français sous le titre *L'économie mondialisée*, Paris, Dunod, 1993.

<sup>14</sup> Laurent Carroué, *La planète financière...*, op. cit., p. 6 (cf. note 7).

<sup>15</sup> Cf. Léonard Laborie, « Globalizing the Telegraph : the ITU and the Governance of the First Globalization of Telecommunications », in Michaela Hampf, Simone Müller-Pohl (eds.), *Global Communication Electric*.

## *Historiciser la surveillance bancaire*

Rien ne serait pire que de « naturaliser » la surveillance bancaire et d'affirmer, vu de Sirius, que le besoin de surveiller les banques a toujours existé. C'est le risque majeur de toute approche globale : elle écrase les différences spatiales et lisse les évolutions temporelles. Mais cette « naturalisation » caractérise tout autant l'approche dominante en économie qui pose comme une loi naturelle la supériorité de la liberté des opérateurs contre toutes formes de « répression financière ». Nature contre histoire. Vieux débat. Si l'histoire a quelque chose à apporter au débat plus large sur la régulation financière, c'est d'abord de montrer que les objectifs de la surveillance des banques ont sensiblement varié au cours du temps, et d'un pays à l'autre. Ces objectifs sont multiples : éviter les crises de crédit systémiques, assister la politique monétaire, protéger les déposants, aider les petites banques, voir soutenir l'économie réelle, les motifs d'intervention des autorités dans la vie des banques ont été nombreux et, même s'ils se sont chevauchés, ils n'ont pas toujours eu la même importance. Aujourd'hui, la focalisation est du côté de la prévention des crises financières à l'échelle internationale ou globale, ce qui n'était pas le cas avant la crise de 2008<sup>16</sup>. Autant d'éléments qui permettent d'esquisser différents « régimes d'historicité »<sup>17</sup> de la surveillance bancaire et de les articuler aux principales phases de la mondialisation.

Dans cette perspective, la notion nouvelle de supervision bancaire s'est rapidement substituée à la notion de contrôle et elle a connu un essor sans précédent. Les publications sur l'histoire de la supervision financière ont été très nombreuses depuis la crise de 2008. Beaucoup de travaux étudient tout naturellement la supervision dans ses relations aux crises financières<sup>18</sup>, et parmi eux plusieurs se demandent comment la première pourrait être améliorée pour éviter ou du moins atténuer le retour périodique des crises, dans une approche visant à tirer les leçons du passé<sup>19</sup>. Il existe par ailleurs toute une série d'études nationales ou comparatives sur l'histoire de la supervision bancaire, si nombreuses que toutes ne peuvent être ici énumérées<sup>20</sup>.

---

*Business, News and Politics in the World of Telegraphy*, Campus Verlag, Frankfurt, 2013, 386 p., 63-91.

<sup>16</sup> Cf. Nadège Jassaud et Ceyla Pazarbasioglu, « Organiser la résolution des crises bancaires transfrontières », *Revue d'Économie financière, Repenser la supervision*, n°101, mars 2011, p. 205-218.

<sup>17</sup> Cf. Ludvine Bantigny et Quentin Deluermoz, (dir.), *Historicités du 20<sup>e</sup> siècle, Coexistence et concurrence des temps, Vingtième Siècle, Revue d'Histoire*, n°11, janvier-mars 2013.

18 Alfredo Gigliobianco, Gianni Toniolo (eds.), *Financial market regulation in the wake of financial crises: the historical experience*, (Roma : Banca d'Italia, 2009) ; Youssef Cassis, *Crises and opportunities, 1890-2010: the shaping of modern finance*, (Oxford : Oxford University Press, 2011) ; Bradley A. Hansen, « A Failure of Regulation? Reinterpreting the Panic of 1907 », *Business History Review*, vol. 88, n° 03 (2014), p. 545–569 ; Charles Calomiris, Stephen Haber, *Fragile by design: the political origins of banking crises and scarce credit*, (Princeton : Princeton University Press, 2014) ; Hubert Bonin, Jean Marc Figuet, (dir.), *Crises et régulation bancaires: les cheminements de l'instabilité et de la stabilité bancaires. En hommage à Dominique Lacoue-Labarthe*, Genève, Droz, 2016.

19 Charles A. E. Goodhart, Dirk Schoenmaker, « Should the Functions of Monetary Policy and Banking Supervision Be Separated? », *Oxford Economic Papers*, vol. 47, n° 4 (1995), p. 539-560 ; Carmen Reinhart, Kenneth Rogoff, *This time is different: eight centuries of financial folly*, (Princeton : Princeton University Press, 2009) ; Michael Bordo, Angela Redish, Hugh Rockoff, « Why didn't Canada have a banking crisis in 2008 (or in 1930, or 1907, or ...) ? », *The Economic History Review*, vol. 68, n° 1 (2015), p. 218-243.

20 Dominique Lacoue-Labarthe, « L'évolution de la supervision bancaire et de la réglementation prudentielle (1945-1996) », *Revue d'économie financière*, vol. 73, n° 4 (2003), p. 39-63 ; Stefano Battilossi, Jaime Reis (eds.), *State and financial systems in Europe and the USA: historical perspectives on regulation and supervision in the nineteenth and twentieth centuries*, (Farnham, Burlington : EABH/Ashgate, 2010) ;



Toutefois, rares sont encore les travaux qui ont mis en parallèle l'histoire de la surveillance financière et celle de la globalisation. Même ceux qui s'intéressent à ses aspects internationaux abordent la surveillance tantôt uniquement à l'aune de ses réussites ou de ses échecs<sup>21</sup>, tantôt dans le but de célébrer la coopération internationale<sup>22</sup>. Les interactions entre la surveillance des banques et la mondialisation ont été en revanche particulièrement étudiées en science politique, mais avec l'appareil méthodologique et théorique propre à cette discipline<sup>23</sup>. En histoire économique, la surveillance bancaire est trop souvent coupées d'une perspective un peu plus large, qu'il s'agisse de l'évolution de la gouvernance économique, ou du mouvement de la globalisation. Or ces deux histoires entretiennent pourtant des liens particulièrement intéressants, car le rôle des États, et donc leur capacité à réguler leur secteur bancaire, est mis en cause par le phénomène de mondialisation. La mondialisation signifie-t-elle pour autant une victoire du marché contre l'État dans la capacité réglementaire ? La réponse dépend des pays, et des moments.

La notion de globalisation, quelle que soit la définition qu'on lui donne, apporte une difficulté et un intérêt supplémentaires à l'histoire de la régulation et de la supervision bancaire, car ces deux objets s'influencent mutuellement. Les défis posés sont de plusieurs ordres : la globalisation met en contact des histoires nationales de la régulation qui sont différentes et encastrées dans un système plus large encore englobant les normes comptables, les rapports entre État et marché, les traditions plus ou moins formelles de réguler ; de plus elle se surimpose aux contextes nationaux sans rien enlever de leur importance ; enfin elle est le lieu de rapports de pouvoir, qui n'empêchent pas toujours certaines formes de coopération. Si les activités bancaires ont toujours traversé les frontières, il n'en a pas toujours été ainsi pour celles des différents acteurs impliqués dans la régulation. Pourtant, si l'on prend une définition large de la régulation, celle de donner une stabilité à un système, celle-ci a toujours existé, sous une forme ou sous une autre, à l'intérieur même des entreprises et entre les entreprises, sans doute informelle à ses débuts, mais non moins importante.

Une vision de balancier semble parfois permettre de rendre compte des évolutions de la globalisation financière tout comme de la surveillance bancaire : d'un système ouvert et non régulé au XIX<sup>e</sup> siècle, on en serait arrivé à un système fermé, national, et strictement réglementé, à partir des années 1930 et surtout après 1945, pour en revenir, depuis les années 1970 et 1980, à un système ouvert et libéral. Cette vision, si séduisante soit-elle, est malheureusement erronée. Tout d'abord, des formes de surveillance des banques ont existé avant 1914 durant « l'âge d'or du libéralisme ». Le cas bien connu des États-Unis le démontre à l'évidence<sup>24</sup>. Ensuite les contextes ont changé : on ne surveille pas les banques pour les

---

Mikael Wendschlag, *Theoretical and empirical accounts of Swedish financial supervision in the twentieth century*, Thesis Dissertation, Linköping, 2012.

21 Catherine R. Schenk, « Summer in the City: Banking Failures of 1974 and the Development of International Banking Supervision », *The English Historical Review*, vol. 129, n° 540 (2014), p. 1129-1156.

22 Charles Goodhart, *The Basel Committee on Banking Supervision : a history of the early years, 1974-1997*, (Cambridge, New York, Melbourne : Cambridge University Press, 2011).

23 Timothy J. Sinclair, *The new masters of capital: American bond rating agencies and the politics of creditworthiness*, (Ithaca : Cornell University Press, 2005) ; Richard Deeg, Mary A. O'Sullivan, « The Political Economy of Global Finance Capital », *World Politics*, vol. 61, n° 4 (2009), p. 731-763.

24 Eugen N. White, *The regulation and reform of the American banking system, 1900-1929*, Princeton, N.J, Princeton University Press, 1983 ; Eugen N. White,

mêmes raisons au XIX<sup>e</sup> et au XX<sup>e</sup> siècle. Ensuite, cette image ne correspond que très imparfaitement à la réalité : en matière de régulation bancaire, la fin du XX<sup>e</sup> siècle n'a pas été un retour à la fin du XIX<sup>e</sup>, car une croissance sans précédent de la supervision bancaire a accompagné la libéralisation. La fin du XX<sup>e</sup> siècle apparaît donc comme une forme tout à fait spécifique, comme les autres périodes, à la fois de régulation et de globalisation.

Une histoire si complexe que celle de la régulation financière internationale ne peut faire l'économie d'une approche historicisante, qui tient compte du fait que la surveillance des banques et la régulation financière a une histoire, et que ses objectifs et ses modes opératoires ont changé avec le temps. Elle doit également tenir compte de l'évolution de la politique monétaire, qui est aussi une forme de régulation bancaire. Elle doit tenir compte enfin de plusieurs réalités : les réseaux mobilisés, les informations disponibles et construites par les autorités monétaires ou de surveillance des banques, la comptabilité, le droit, les pratiques concrètes de contrôles, et le point de vue très hétérogène des entreprises. Une approche visant simplement à expliquer pourquoi et comment les États-Unis imposent leur point de vue au reste du monde, comme le font de nombreux politologues à propos de la fin du XX<sup>e</sup> siècle, ou si la supervision a échoué ou réussi, appauvrit plus qu'elle n'enrichit notre compréhension du sujet.

Cette histoire connaît de profonds bouleversements à partir des années 1970 et 1980, sous l'influence conjointe de la globalisation, de la croissance des bilans bancaires, et de la croissance des risques dans les banques. Les effectifs alloués au contrôle bancaire passent de quelques dizaines (quelques centaines dans certains cas) dans les années 1970 à plus d'un millier voire plusieurs milliers aujourd'hui : la Banque Centrale Européenne compte aujourd'hui 900 superviseurs sur place auxquels s'ajoutent 4700 superviseurs nationaux<sup>25</sup>. En France les effectifs de la Commission de contrôle des banques, devenue Commission bancaire en 1984, passent d'une cinquantaine en 1975<sup>26</sup> à 179 en 1988<sup>27</sup>, puis 231 en 1993<sup>28</sup>, alors qu'aujourd'hui l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution, créée en 2010, compte 1100 employés<sup>29</sup>. En parallèle, les méthodes des superviseurs s'adaptent aux activités internationales des banques et la supervision bancaire en général devient, pour reprendre les mots de Forrest Capie, devient une discipline à part entière<sup>30</sup>. Par son ampleur et la place qu'elle prend dans la régulation bancaire en général, les évolutions de la supervision entre la fin du XX<sup>e</sup> siècle et du début du XXI<sup>e</sup> siècle font de celle-ci une méthode de gouvernement inédite, au croisement entre l'État et le marché. La rupture avec la finalité et les modalités du

---

« Lessons from the History of bank examination and supervision in the United States, 1863-2008 » dans *Financial market regulation in the wake of financial crises: the historical experience*, Roma, Italy, Banca d'Italia, 2009, p. 15-44.

<sup>25</sup> <https://www.bankingsupervision.europa.eu/about/ssmexplained/html/ssm.en.html> [consulté le 26 avril 2017].

<sup>26</sup> Archives de la Banque de France (ci-après ABF), 1749200912/306, « La plus longue série de krachs depuis la guerre – Extrait des *Echos* du 12 juin 1975 ».

<sup>27</sup> Rapport annuel de la Commission bancaire 1988.

<sup>28</sup> Rapport annuel de la Banque de France 1994.

<sup>29</sup> <https://acpr.banque-france.fr/en/acpr/about-the-acpr.html> [consulté le 26 avril 2017].

<sup>30</sup> Forrest Capie, *The Bank of England : 1950s to 1979*, New York ..., Cambridge University Press, 2010, p. 588.



contrôle des banques, progressivement apparu au cours de la première moitié du XX<sup>e</sup> siècle est manifeste.

### **L'invention du contrôle des banques dans l'entre deux guerres**

La mise en place des premiers dispositifs publics de contrôle des banques, c'est-à-dire relevant de l'autorité des États, ne date pas de la fin de la Seconde Guerre mondiale. Contrairement à une vision répandue et quelque peu schématique<sup>31</sup>, le « libéralisme bancaire » est déjà largement remis en question dans l'entre-deux-guerres. La Première Guerre mondiale – qui est aussi la Première Guerre totale – apparaît de ce point de vue comme l'événement principal. La mobilisation financière modifie le rapport entre les États et les banques à deux niveaux : elle soumet les opérations des banques à un contrôle administratif inédit, notamment sous l'angle de la « police des changes ». Comme l'écrit juste après la guerre, Jules Décamps, le responsable du service des Études de la Banque de France :

« La police du marché des changes est chose extrêmement délicate. Par sa nature spéciale, par la complexité des intérêts qui viennent s'y liquider journellement, par l'enchevêtrement des opérations auxquelles ces liquidations donnent naissance, ce marché est d'une surveillance difficile à organiser. On ne peut s'y risquer que si on a une connaissance technique approfondie du mécanisme, de son fonctionnement, des multiples répercussions que peuvent avoir les entraves qu'on croira nécessaire d'y apporter. »<sup>32</sup>

La surveillance des opérations de change des banques aboutit ainsi en Allemagne à la constitution dès le 20 janvier 1916 d'une « Centrale des devises », administrée par la Reichsbank, la banque d'émission, chargée de centraliser toutes les rentrées de devises des banques allemande et d'autoriser tous les règlements en devises effectués par 26 banques allemandes « inscrites » au titre des importations jugées « utiles » à l'effort de guerre<sup>33</sup>. En France, on institue d'abord le répertoire de change le 1<sup>er</sup> août 1917. Toutes les opérations de change effectuées par les banques devront être déclarées *a posteriori* à la Banque de France. Le contrôle des changes est finalement instauré par la loi du 3 avril 1918. Toutes ces mesures participent de la même finalité : contrôler et réguler les opérations internationales des banques impliquant une transaction en devises (ou en or), c'est-à-dire en moyens de paiement de réserve dont la valeur stratégique, dans le contexte d'une guerre mondiale et totale, est évidente ; mais, au-delà, il s'agit bien de contrôler les opérations internationales des banques. La Grande Guerre généralise la tendance à la « nostrification » des banques, c'est-à-dire à leur nationalisation de fait, qui avait commencé à se développer dans les jeunes États-nation d'Europe centrale et orientale avant 1914<sup>34</sup>.

---

<sup>31</sup> Cf. Claire Andrieu, *La banque sous l'Occupation. Paradoxes de l'histoire d'une profession (1936-1946)*, Paris, Presses de la FNSP, 1990.

<sup>32</sup> J. Décamps, *op. cit.*, p. 333.

<sup>33</sup> Bundesarchiv, Berlin, (BArch), R2501/386, *Berliner Actionair* du 26 janvier 1916.

<sup>34</sup> Cf. Thomas David, *Nationalisme économique et industrialisation, l'expérience des Pays de l'Est (1789-*

L'après guerre n'enraye pas la tendance à la nationalisation des banques. Bien au contraire. Paul David, bon observateur d'un phénomène encore mal identifié à l'époque, le souligne nettement : « Après la guerre, écrit-il en 1937, le problème de l'intervention de l'État dans le Commerce de Banque prend une ampleur inconnue jusque là »<sup>35</sup>. La tendance à maintenir les contrôles nés de la guerre est d'autant plus forte que la quasi-totalité des actifs bancaires dans tous les pays est constituée de titres publics ou assimilés. À cette mutation qualitative des bilans bancaires à l'actif s'ajoute une évolution quantitative qui voit un affaiblissement de la valeur réelle des passifs des banques, en particulier l'amenuisement des fonds propres rongés par l'inflation. Ces faiblesses expliquent largement la vague de défaillance bancaires, notamment dans les pays neutres qui avaient profité du boom de leurs exportations durant le conflit, comme la Norvège ou encore l'Espagne.

La surveillance bancaire du temps de guerre est donc maintenue jusqu'à la fin des années 1920. Dans certains pays, elle est notablement renforcée : c'est d'abord le cas dans les pays restés neutres durant le conflit, comme au Danemark avec la loi du 4 octobre 1919, première grande loi bancaire de l'après guerre, ou encore en Norvège avec la loi d'urgence du 24 mars 1923. En Espagne sont le secteur bancaire a connu une expansion incontrôlée à la faveur du boom provoqué par le conflit, la loi du 29 décembre 1921 établit « un Commissariat pour l'Organisation de la Banque privée » chargé de surveiller les opérations bancaires en étroite liaison avec le service d'inspection de la Banque d'Espagne. C'est le cas également dans la plupart des pays d'Amérique du sud, comme au Brésil dès 1921 ou en Colombie en 1923, dans le cadre plus général de la réorganisation de l'ensemble de leur système bancaire sous l'égide des *Money Doctors* dont Edwin Kammerer est la figure la plus connue<sup>36</sup>. Mais c'est aussi le cas en Europe dans tous les pays successeurs des anciens empires, comme en Tchécoslovaquie ou en Pologne ou encore dans l'Italie fasciste avec les lois dites « de protection de l'épargne » des 7 septembre et 6 novembre 1926. Ces mesures placent les banques commerciales italiennes sous le contrôle de la Banque d'Italie, la banque centrale. Elles sont destinées à stabiliser un système bancaire fortement éprouvé par la crise de 1920-21 (faillite de la Banca Italiana di Sconto et du Banco di Roma)<sup>37</sup>. Tous ces dispositifs de contrôle introduisent donc des normes prudentielles, soit à travers un ratio qui rapporte strictement les engagements au montant des fonds propres soit à travers l'interdiction de certaines opérations, comme les avances à long terme. Mais elles visent aussi, de manière plus diffuse, à « nostrifier » les banques établies sur le territoire national, soit par un contrôle sur la nationalité des détenteurs de leur capital, soit par la surveillance de la nationalité de leurs dirigeants et de leur personnel. Cette évolution singulière est parfaitement illustrée par le cas du Maroc, théâtre d'une politique de « francisation » accélérée de son système financier dans le cadre du protectorat signé en 1912.

En décembre 1920, le chef du service du Commerce et de l'Industrie de l'administration du Protectorat français au Maroc envoie à tous les bureaux économiques situés dans les villes

---

1939), Genève, Droz, 2009.

<sup>35</sup> Paul David, *Essai sur l'Intervention de l'État dans le Commerce de Banque*, Paris, Librairie de Droit et de Jurisprudence, 1937, p. 51.

<sup>36</sup> Cf. Marc Flandreau (dir.), *Money Doctors: The Experience of International Financial Advising 1850-2000*, Routledge, 2003.

<sup>37</sup> Cf. Salvatore La Francesca, *Storia del Sistema bancario italiano*, Milan, Il Mulino, 2004, p. 136 sqq.

principales du royaume chérifien un questionnaire détaillé destiné à nourrir une grande enquête sur les banques « indispensable pour expliquer certains faits économiques et nous permettre de suivre l'évolution économique du Maroc »<sup>38</sup>. Parmi les questions posées, plusieurs sont de nature proprement prudentielle. Elles portent sur le montant et la nature des engagements des banques. Mais la plupart concerne la « nationalité » de ces banques, des détenteurs du capital aux employés : « Quel est leur personnel ? De quelles nationalités est-il ? Quelles compétences présente-t-il ? »<sup>39</sup>. Ces questions ont une résonance particulière dans le contexte du début des années 1920, alors que se confirme la francisation du capital de la Banque d'État du Maroc, la banque d'émission créée par l'acte d'Algésiras en 1906 sur une base véritablement internationale puisque son capital est alors à l'origine réparti entre 12 nationalités différentes<sup>40</sup>. Il ne fait pas de doute que le contrôle des banques marque les années 1920 dans un monde profondément transformé par la double dynamique, en apparence contradictoire, de renforcement des nationalismes économiques et de la circulation marchande à l'échelle du globe. Cette confrontation est la cause première de la crise de 1929. Elle est aussi à l'origine de l'invention du contrôle bancaire.

La période de la grande dépression des années 1930 correspond partout, y compris dans les pays où les banques étaient restées libres de tout contrôle, comme en France ou au Royaume-Uni, à la généralisation du contrôle bancaire. L'événement qui déclenche le processus est la faillite de la Kredit Anstalt, la plus grosse banque autrichienne, en mai 1931. Elle entraîne un run des déposants non seulement sur la place de Vienne, toujours le hub financier pour toute l'Europe orientale et balkanique, mais également en Allemagne car les investisseurs américains assimilent rapidement les banques autrichiennes aux banques allemandes. Les faillites bancaires en Allemagne, en particulier celle de la Danat le 13 juillet 1931, transforment la crise régionale en crise systémique globale : c'est la conséquence du dispositif des réparations et de leur financement qui a fait à cette date de l'Allemagne le plus gros débiteur du monde. Jamais la tension entre les logiques souveraines des États et les dynamiques du marché mondial n'a été aussi forte. Ainsi comprise, la crise des années 1930 apparaît bien davantage comme une crise *de* mondialisation que comme une crise de la mondialisation.

Dans ce contexte, les dispositifs publics de contrôle des banques se multiplient partout dans le monde. Car les banques, on l'a dit, sont situées précisément à l'intersection du marché domestique et du marché mondial. Elles sont pour ainsi dire dans l'œil du cyclone. Dès le 21 septembre 1931, jour où la livre sterling était détachée de l'or, une ordonnance institue un véritable contrôle par l'État des banques allemandes : un Conseil de surveillance de l'industrie bancaire (*Kuratorium für das Bankgewerbe*) est créé et un Commissaire du Reich est nommé pour surveiller les activités de toutes les banques opérant sur le territoire national allemand. Une fois les Nationaux-Socialistes parvenus au pouvoir, ces mesures sont renforcées par la loi du 4 décembre 1934, conçue sur la base de la commission d'enquête sur

---

<sup>38</sup> Archives Nationales du Maroc (ANM), Fonds du Protectorat, F149, Lettre du chef du service du Commerce et de l'Industrie au chef du bureau économique de Meknès du 14 décembre 1920.

<sup>39</sup> *Ibid.*, p.5.

<sup>40</sup> Cf. Éric Bussière, « Paribas et la prise de contrôle de la Banque d'État du Maroc », in *La France et l'outre-mer. Un siècle de relations monétaires et financières*, Paris, CHEFF, 1998, p. 429-435.

les banques instaurée en septembre 1933 sous la présidence de Schacht, également (re)nommé à la tête de la Reichsbank par le nouveau pouvoir. L'encastrement du système bancaire allemand dans la politique financière du III<sup>e</sup> Reich, dès lors, est total, notamment au sein des mécanismes des traites de travail, authentique mode de financement monétaire des investissements productifs dont la pérennité était étroitement conditionnée à l'application autarcique d'un strict contrôle des changes et la généralisation des accords de clearing<sup>41</sup>. Le précédent allemand de 1931 sert par la suite de modèle dans beaucoup d'autres pays européens : la Suisse vote la loi « pour la protection de l'épargne et le contrôle des banques » le 8 novembre 1934 ; la Belgique à son tour en fait autant en promulguant le 9 juillet 1935 l'arrêté royal sur le contrôle des banques ». Entre temps les États-Unis du New Deal votent en mars 1932 la loi Glass Steagall. Elle sépare juridiquement les banques d'affaires des banques de dépôts. Le 18 juin 1933, une deuxième loi Steagall établit la *Federal Insurance Deposit Corporation* chargée de garantir les déposants bancaires. Partout dans le monde, le commerce de banque se voit soumis au contrôle des États.

En France même, demeurée longtemps attachée à la liberté du commerce de banque, s'enclenche à partir de 1936 et de l'arrivée au pouvoir du Front Populaire une évolution visant à contrôler « les féodalités financières ». Cette conversion au contrôle des banques s'amorce avec le renforcement de la main mise de l'État sur la Banque de France (loi du 24 juillet 1936), au détriment du pouvoir des régents, supposés dominés par les Deux Cents familles, c'est-à-dire les 200 plus forts actionnaires de l'Institut d'émission. Elle aboutit, sous le régime de Vichy et sans solution véritable de continuité, à la loi bancaire du 13 juin 1941 qui réglemente les banques désormais « inscrites » et soumises à la surveillance de la Commission de Contrôle des Banques (CCB) constituée sous l'égide de la Banque de France. Comme l'a bien montré Claire Andrieu, ce dispositif de contrôle des banques est repris sans modification notable à la Libération par la loi du 2 décembre 1945 qui nationalise *de jure* la Banque de France et l'essentiel des banques commerciales. Un décret en date du 28 mai 1946 confirme d'ailleurs la CCB dans son pouvoir de fixer des ratios prudentiels<sup>42</sup>.

L'imposition du contrôle des banques dans l'entre deux guerres est donc un phénomène mondial. Il peut être analysé comme la réaction des États aux dynamiques d'expansion globale du capital à l'œuvre depuis la fin du XIX<sup>e</sup> siècle. C'est en tous cas le sens que la Banque des Règlements internationaux, établie en 1930 pour garantir la marchandisation des créances dues par l'Allemagne au titre des réparations, dégage, à chaud, des conséquences de la faillite de la Kredit Anstalt en 1931. L'interprétation la plus lucide est faite dès 1933 par le Français Georges Royot, chef du service des statistiques de la BRI. Il prend acte de la progression continue de la mondialisation financière, notamment des flux de capitaux à très court terme, depuis le début du XX<sup>e</sup> siècle : « le capitaliste moyen a compris que, de l'autre côté de la montagne il y avait aussi des gens – et qui plaçaient de l'argent [...] Techniquement on ne lui laisse plus rien ignorer. Les téléphones, les *tickers*, les appareils de radio lui donnent chaque après midi, chaque soir, non seulement les cours de Paris, de Londres, de Berlin, mais

---

<sup>41</sup> Cf. Léon Proscour, *La crise des banques de crédit en Allemagne depuis 1931*, Paris, A. Pedone, 1935.

<sup>42</sup> Claire Andrieu, *op. cit.*, p. 322-323.

aussi ceux de New York »<sup>43</sup>. Aux yeux de la BRI, dès juillet 1932, la seule réponse possible à l'instabilité désormais structurelle du marché de l'argent est donc de créer un *credit bureau*, institution de marché, confiée à la BRI et destiné à fournir aux acteurs du marché mondial les informations sur les banques à même de leur permettre de mieux évaluer les risques. La Kredit-Anstalt, souligne ainsi la BRI, était endettée auprès de : 37 banques en Grande-Bretagne, 33 banques aux USA, 23 banques en Suisse, 18 banques en France, 7 banques en Hollande et encore 7 autres banques sur d'autres marchés dans le monde.... « altogether 125 banks in various place, including Monte Carlo and Constantinople, were interested in the same debtor to an aggregate amount of \$ 71 000 000, each probably not knowing what the 124 others were doing »<sup>44</sup>. Ces réflexions préparaient déjà le tournant de la supervision bancaire qui devait caractériser les années 1970 et 1980. Elles anticipaient également le cours nouveau pris par la mondialisation à compter du dernier tiers du XXe siècle.

### ***Le tournant de la supervision bancaire (années 1970 et 1980)***

Les années 1970 et 1980 constituent un tournant majeur dans l'histoire de la globalisation financière tout comme dans celle de la régulation bancaire. Pourtant certaines évolutions centrales de cette période ont commencé bien avant : le marché des eurodollars par exemple, qui a débuté dans la deuxième moitié des années 1950 à Londres<sup>45</sup>, poursuit sa croissance spectaculaire dans les années 1970 et participe de l'internationalisation croissante des activités bancaires. Le mouvement de multinationalisation bancaire, c'est-à-dire d'implantation directe des banques dans des pays étrangers, sous forme de succursale (entité légalement dépendante de la maison-mère) ou de filiale (légalement indépendante de la maison-mère), a également déjà commencé avant les années 1970, même s'il s'accélère durant cette décennie. Une autre évolution « profonde » des systèmes bancaires de la plupart des pays est la très forte croissance des bilans bancaires depuis les années 1950 par rapport aux PIB des États<sup>46</sup>.

Les années 1970 apportent toutefois des éléments de rupture, d'une part avec le choc pétrolier et l'attitude concomitante des autorités qui transfèrent du public vers le privé une partie de l'endettement et du risque international, d'autre part avec la fin du système Bretton Woods, qui ouvre une nouvelle ère de l'activité de change des banques. Avec ces changements reviennent les crises et les faillites : d'abord de faible envergure, elles connaissent une ampleur toute autre à partir du début des années 1980 (avec la crise de la dette en 1982-1983, ou la faillite de la Continental Illinois en 1984 par exemple), pour devenir, sans que les contemporains en soient conscients, une caractéristique essentielle du système financier international jusqu'à aujourd'hui<sup>47</sup>. Les années 1980 sont le moment de l'explosion de la titrisation, c'est-à-dire de la transformation des actifs bancaires en titres financiers échangeables sur le marché des capitaux. Cette évolution fait de l'innovation une composante

---

<sup>43</sup> Archives de la BRI (BISA), 7.18 (6), papiers Royot, conférence du 20 avril 1933, « La répartition des capitaux dans le monde nouveau : court terme et long terme »

<sup>44</sup> BISA, 7.18 (6), « Centralisation of information on international capital movements with the BIS », note du 21 juillet 1932, note de 2 pages dactyl. Signée « Ph

<sup>45</sup> Catherine R. Schenk, « The Origins of the Eurodollar Market in London: 1955–1963 », *Explorations in Economic History*, vol. 35, n° 2 (1998), p. 221-238.

<sup>46</sup> Alan Taylor, « *The Great Leveraging* », National Bureau of Economic Research Working Papers n°18290 (2012).

<sup>47</sup> Barry Eichengreen, *Financial crises : and what to do about them*, (Oxford : Oxford University Press, 2002).



majeure du système financier international<sup>48</sup>.

L'année 1974 est particulièrement mouvementée. Les conséquences financières du choc pétrolier, qui implique une croissance brusque des réserves des pays exportateurs de pétrole et des dépenses des autres pays, orientent les préoccupations des autorités vers des questions de marché. Les faillites se multiplient pendant l'année, avec deux cas particulièrement importants : la banque Herstatt en Allemagne, et la Franklin National aux États-Unis. C'est dans ce contexte que le comité des gouverneurs du Groupe des Dix met en place, à la fin de l'année 1974, un comité qui deviendra célèbre plus tard, connu aujourd'hui sous le nom de Comité de Bâle sur le Contrôle Bancaire. Ce dernier est créé alors qu'Européens<sup>49</sup> et Américains<sup>50</sup> réfléchissent depuis quelques années à une adaptation de leur législation à un secteur bancaire de plus en plus internationalisé. Chaque pays membre du Comité (le Groupe des Dix plus la Suisse et le Luxembourg) y envoie en général deux représentants, l'un du service des changes de la banque centrale, l'autre de l'institut responsable de la supervision bancaire dans son pays, qu'il s'agisse de la banque centrale ou d'une institution distincte. Le Comité apparaît comme un outil de régulation de la globalisation en cours. Cependant, il ne faut pas exagérer son importance à ses débuts. Son poids grandit sur la période à mesure que la globalisation gagne les esprits des acteurs de l'époque.

Les membres du Comité écartent rapidement la possibilité de mettre en place un système d'avertissements rapides, c'est-à-dire un superviseur transnational, un temps rêvé par les gouverneurs, mais jugé inutile et irréaliste par les contrôleurs bancaires<sup>51</sup>. À mesure que le Comité aborde les différents problèmes internationaux en matière de supervision bancaire, ses membres se rendent compte de l'étendue des difficultés auxquelles ils font face. Les différences nationales, autant dans le contenu des règles que dans la manière de réguler, les catégories comptables ou les informations disponibles, sont un défi considérable pour la surveillance internationale des activités bancaires. Les tâtonnements et le parcours erratique du Comité illustrent bien ces difficultés et l'absence de toute idée préconçue dans sa progression. Ses travaux les plus importants de la décennie portent avant tout sur la manière de surveiller les banques à l'échelle internationale. En la matière, deux dossiers connaissent un certain succès : la coordination entre les superviseurs de chaque pays, qui connaît une forme d'institutionnalisation avec un accord baptisé « concordat » à partir de 1979, et la promotion de la consolidation des bilans bancaires comme technique de surveillance des banques internationales, dans deux rapports aux gouverneurs de 1978 et 1979<sup>52</sup>. Avec ces réalisations,

---

48 « Recent innovations in international banking (Cross Report) », <http://www.bis.org/publ/ecsc01.htm>, avril 1986.

49 Emmanuel Mourlon-Druol, « Banking Union in Historical Perspective: The Initiative of the European Commission in the 1960s–1970s », *JCMS: Journal of Common Market Studies*, vol. 54, n° 4 (2016), p. 913-927.

50 Archives de la Réserve Fédérale de New York (ci-après ARFNY), *central files*, boîte 615705, *Office correspondence*, de F.H. Klopstock à Link : « *Comments on Summary Report of Task Force on Foreign Operations of U.S. Banks* », 8 septembre 1972.

51 Archives de la Banque des Règlements Internationaux (ci-après ABRI), 1.3a(3) F, Troisième réunion du Comité de Bâle, 19-20 juin 1975, p. 5-6. Voir aussi : Catherine R. Schenk, « Summer in the City: Banking Failures of 1974 and the Development of International Banking Supervision », *The English Historical Review*, vol. 129, n° 540 (2014), p. 1129-1156.

52 ABRI, 1.3a(3) 1977/7, Consolidation des bilans des banques : le regroupement des actifs à risques, envisagé comme méthode de contrôle de la solvabilité des banques, octobre 1978 ; ABRI, 1.3a(3) 1979/9, Rapport



le Comité promeut l'internationalisation de la surveillance des banques, le défi étant que les autorités ne savent parfois rien des opérations de leurs banques à l'étranger, surtout lorsqu'il s'agit de filiales légalement indépendantes de la maison-mère. La consolidation doit permettre d'évaluer la solidité d'une banque par rapport à l'ensemble des opérations qu'elle conduit dans le monde, et fait donc figure de tournant « global » des autorités. Ce faisant, le travail du Comité, et plus généralement, de la BRI, apparaît comme une tentative de garder un certain contrôle sur un marché qui échappe de plus en plus aux États.

Pendant les années 1970, les banques ne s'intéressent guère au Comité de Bâle, qui travaille en toute discrétion, car il n'a pas encore l'importance qu'il gagnera dans la décennie suivante, lorsqu'il deviendra le lieu d'élaboration d'une règle mondiale de capitalisation bancaire. Le boom de l'activité internationale et sa régulation intéressent certainement les banques au plus haut point, mais celle-ci a lieu principalement ailleurs, comme le montrent deux exemples. D'abord, le projet américain de réglementer les banques étrangères aux États-Unis, qui s'étale de 1972 à 1978 illustre à la fois la diversité des voix qui composent le « marché », et la prise de conscience par les autorités de tous les pays de devoir coordonner leur législation avec celle des autres pays. Les Américains veulent mettre fin à un système empirique, et vu comme préférentiel, de régulation des banques étrangères sur leur sol, et proposent de soumettre celles-ci aux mêmes règles que les banques américaines. Cela signifierait notamment de les soumettre au Glass-Steagall Act interdisant de conduire des opérations de banques d'investissement et de banque de dépôts, pratique typique des banques d'Europe continentale. Cette proposition soulève un vent de colère en Europe et au Japon, mais également aux États-Unis même, de la part des plus grandes banques, qui ont tout à perdre d'une telle législation si les autres pays en venaient à prendre des mesures de représailles. Les opérations étrangères des banques américaines sont en effet bien supérieures aux opérations des banques étrangères réalisées aux États-Unis. La législation finalement adoptée en 1978 prévoit une exemption pour les banques déjà en place. Les discussions en amont de cette législation impliquent des superviseurs, des banquiers, et des banquiers centraux de tous les pays du Groupe des Dix et au-delà, y compris de nombreux membres du Comité de Bâle. Un véritable réseau transnational de régulation est mobilisé à cette occasion. La concurrence internationale entre les banques et entre les États devient également une concurrence entre les législations bancaires. Ce phénomène est déjà à l'œuvre en dehors du Groupe des Dix avec le développement des places offshores au même moment<sup>53</sup>.

Un deuxième exemple est celui de l'attitude des banques internationales face au partage d'informations pour endiguer le risque causé par le boom des crédits aux pays en développement dans la deuxième moitié des années 1970. Face à l'inquiétude suscitée par l'endettement de certains pays et le risque que cela fait peser sur les banques, le président de la Réserve Fédérale américaine Arthur Burns lance en 1977 un projet consistant à améliorer l'information disponible sur l'endettement des pays pour améliorer leur politique de crédit<sup>54</sup>.

---

aux Gouverneurs sur la consolidation des activités internationales des banques.

53 ABRI, 1.3a(3) F, Onzième réunion du Comité de Bâle, 27 et 28 octobre 1977.

54 Ivo Maes, « Alexandre Lamfalussy et les tentatives de la BRI pour éviter un endettement excessif en Amérique latine dans les années 1970 », *Histoire, économie & société*, vol. 30, n° 4 (2011), p. 59-77.

Une cinquantaine de banques sont contactées pour connaître leur avis sur cette initiative. Leurs réactions sont très diverses et fonction de leur taille : en général, plus les banques sont grandes, plus elles y sont opposées<sup>55</sup>. Les banques plus petites considèrent que les grandes banques ont un avantage informationnel important qu'elles ne souhaitent pas perdre en partageant les informations. Le projet est donc peu à peu abandonné<sup>56</sup>. Cependant, il illustre l'enjeu informationnel considérable de l'internationalisation, à la fois pour les banques et les autorités, et le rôle d'intermédiaire entre les États et le marché occupé par la BRI en la matière, car celle-ci s'efforce d'améliorer les statistiques disponibles par tous les moyens. En matière d'information, en effet, les États n'ont pas le même avantage à l'échelle internationale qu'ils ont à l'échelle nationale, et leur capacité d'influence s'en trouve amoindrie. Ces éléments participent de l'affaiblissement de la puissance étatique par rapport au marché, malgré les efforts de la BRI.

Avant même que le Comité de Bâle n'ait été créé, le Comité Permanent des Euro-monnaies (ECSC), un autre organe du Groupe des Dix se réunissant à la BRI, travaillait sur les questions d'endettement international dans une perspective macro-économique. Les deux comités entretiennent des rapports distants dans les années 1970, sauf au tournant des années 1980 lorsque la dégradation de la situation internationale qui mène à la crise de la dette les force à se rapprocher. Ce moment offre un épisode intéressant de confrontation entre deux approches du système financier international : l'une, celle du Comité de Bâle, par le bas, c'est-à-dire par l'échelle des banques individuelles, l'autre, celle du Comité Permanent des Euro-monnaies, par le haut, c'est-à-dire par l'échelle du système dans son ensemble. La confrontation entre ces deux approches, dont les termes micro- et macro-prudentiel sont hérités<sup>57</sup>, illustre un problème qui sera récurrent dans la régulation bancaire à l'échelle internationale : la difficulté de tenir ensemble les échelles micro- et macro-prudentielles. La première va l'emporter largement dans la régulation bancaire jusqu'à la fin des années 1990, car elle est vue comme plus facile à mettre en place. À défaut de pouvoir contrôler le système dans son ensemble, les États se résolvent à en réguler les parties, c'est-à-dire les banques individuelles. C'est d'ailleurs l'une des causes de la focalisation sur le capital bancaire dans les années 1980. Un accord de circonstance se fait donc entre l'international et le micro-économique. Or le rôle des États est plus difficile à justifier dans le domaine de la surveillance micro-prudentielle que dans celui de la surveillance macro-prudentielle, ou macro-économique en général, car les banques développent au même moment considérablement leur propre système de gestion du risque<sup>58</sup>. Cette montée en puissance de l'échelle micro-économique est également une victoire du marché, car le rôle des États est alors concurrencé par celui des banques.

Dans les années 1980, le grand thème de la régulation bancaire est celui du capital. L'histoire

---

55 ABRI, 6.61 vol 3&4, *G10 routine correspondance*, « Rapport aux Gouverneurs concernant les réactions de banques commerciales des pays du Groupe des Dix et de la Suisse au projet de questionnaire du Président Burns », non daté.

56 I. Maes, « Alexandre Lamfalussy et les tentatives de la BRI pour éviter un endettement excessif en Amérique latine dans les années 1970 », *op. cit.* (cf. note 34).

57 Piet Clement, « The term “macroprudential”: origins and evolution », *BIS Quarterly Review* (Mars 2010), p. 59-67.

58 Charles Goodhart, *The Basel Committee on Banking Supervision : a history of the early years, 1974-1997*, *op. cit.* (cf. note 16).

de Comité de Bâle pendant la décennie est celle d'une focalisation progressive sur le cette thématique, à l'exclusion des nombreuses autres problématiques de la régulation bancaire. Cette histoire commence avant même la crise de la dette, mais se trouve accélérée par celle-ci. Elle commence également en dehors du Comité de Bâle, car les organes européens avaient déjà amorcé un travail sur ces questions, mais c'est ce dernier qui devient peu à peu l'acteur majeur en la matière. Alors que l'enjeu « prudentiel » était à l'origine le seul mandat du Comité, un nouvel objectif apparaît à son agenda : créer des conditions de concurrence équitable entre les banques de différents pays. L'accord finalement trouvé en 1988 sur une norme commune d'adéquation des fonds propres des banques constitue la première réglementation mondiale de l'histoire bancaire. Le Comité est transformé par cet exercice sur l'adéquation des capitaux, et devient à partir de ce moment l'institution de référence pour la production de normes internationales en matière de régulation bancaire. Bâle I, comme ses successeurs des décennies suivantes Bâle II ou Bâle III, apparaît comme une tentative d'institutionnaliser la globalisation. Alors que les régulations macro-économiques se sont relâchées progressivement dans beaucoup de pays depuis les années 1970 avec l'évolution de la politique monétaire vers les mécanismes de marché, l'échelle micro-économique, c'est-à-dire celle des banques individuelles, prend une importance grandissante dans la régulation bancaire. Cette évolution résulte en grande partie de la globalisation, qui pousse les États à contrôler les entreprises plutôt que le contexte international sur lequel ils n'ont que peu de prise.

Le standard international établi par le Comité de Bâle est l'aboutissement d'une progression notable de l'enjeu prudentiel dans la régulation bancaire, mais également du développement de la supervision bancaire en général. Alors que la libéralisation du secteur bancaire a touché la plupart des pays du Groupe des Dix dans les années 1970 et 1980, la hausse des moyens alloués à la supervision a apporté une nouveauté et une particularité à la globalisation financière de la fin du XX<sup>e</sup> siècle. Plus libres mais plus surveillées, les banques sont dans une situation inédite dans la mondialisation. Toutefois, cette situation leur permet également de capturer cette nouvelle manière de réguler. Lors d'une réunion à l'OCC ( *Comptroller of the Currency*, l'une des trois institutions fédérales de régulation américaines) en 1975, la supervision bancaire apparaît comme une voie moyenne entre un libéralisme absolu, jugé illusoire par les autorités, et une réglementation trop stricte, vue comme inadaptée et contournée par la mondialisation<sup>59</sup>. Cette activité est donc d'un intérêt particulier pour l'étude des rapports entre États et marché.

Si l'enjeu de stabilité grandit et demeure important tout au long de la période considérée, on peut se demander si celui de l'égalité de concurrence ne l'a pas dépassé en chemin. C'est notamment le point de vue de Oatley et Nabors qui considèrent que l'accord de Bâle de 1988 n'a qu'une seule logique : rendre les banques américaines plus compétitives par rapport aux banques japonaises<sup>60</sup>. Sans aller jusqu'à reprendre ces thèses excessives, il est frappant de voir l'évolution du mandat du Comité de Bâle au cours de ses quinze premières années : d'abord

---

59 National Archives and Records Administration (NARA), 101820027/18, Comptroller of the Currency, « Transcript of proceedings. Conference », 3 octobre 1975.

60 Thomas Oatley, Robert Nabors, « Redistributive Cooperation: Market Failure, Wealth Transfers, and the Basle Accord », *International Organization*, vol. 52, n° 01 (1998), p. 35–54.

simple club discret de discussion devant garantir une meilleure stabilité du système, il finit par être le garant de l'équité des conditions de concurrence à l'échelle mondiale. Dans le même temps, un problème surtout technique comme l'adéquation du capital bancaire devient un problème politique. Le marché global repose donc sur deux piliers : la stabilité, et une concurrence juste. Les discussions et les événements qui suivront montreront que ni l'un ni l'autre des objectifs n'a en réalité été atteint. Cependant, cette histoire montre le caractère profondément construit de ce marché et de ses règles, ainsi que sa nature juridique autant qu'économique. Elle place également une institution discrète comme la BRI dans une situation de carrefour, quelque part entre les États et le marché, où ce dernier parvient, dans une certaine mesure, à imposer sa loi.

### **Le sens de la mondialisation ?**

L'apparition et le développement de la surveillance bancaire marque en profondeur l'époque contemporaine. C'est une évolution globale dont l'origine ne peut valablement être recherchée dans des traits de psychologie collective supposée des différentes nations. Changer l'échelle d'observation met en évidence les liens étroits existant entre le développement de la surveillance des banques et le phénomène massif qu'on appelle la mondialisation.

La sphère financière est assurément l'un des moteurs de la mondialisation, c'est-à-dire de la tendance de longue durée à l'unification du marché mondial. C'est la raison pour laquelle les appareils d'État dès avant 1914, mais surtout à compter du déclenchement de la Première Guerre mondiale, ont mis en œuvre partout dans le monde des modalités variées de contrôle des activités bancaires. Cette réaction des États-nation culmine durant la crise des années 1930. Elle s'est maintenue jusqu'au tournant de la supervision bancaire qui marque en profondeur les années 1970 et 1980 et dont la portée historique perdure jusqu'à nos jours, renforcée par la crise financière globale enclenchée en 2007.

Ainsi comprise, l'histoire de la surveillance des banques, du contrôle à la supervision bancaire, jette une lumière vive sur le sens probable de la mondialisation. La surveillance des banques, en effet, se développe historiquement, on l'a vu, à l'intersection des logiques souveraines et politiques des États-nation et des dynamiques d'échange du marché de l'argent global. Cette histoire suggère donc que la « mondialisation », loin de se résumer à la seule augmentation des flux marchands à l'échelle du monde, est un processus plus complexe, de nature fondamentalement dialectique, qui voit la confrontation en longue durée du marché mondial et, face cachée de la lune, des États-nation<sup>61</sup>. C'est une leçon d'histoire dont l'actualité, pour le meilleur et pour le pire, est incontestable.

---

<sup>61</sup> On retrouve cette hypothèse dans O. Feiertag et M. Margairaz, dir., *Les banques centrales et l'État-Nation*, Paris, Presses de Sciences Po, 2016.